

Известия Гомельского государственного университета
имени Ф. Скорины, № 2 (95), 2016

УДК 788.09.4

Кадастр и реестр природных ресурсов как правовые формы учета в области охраны окружающей среды

К.М. ИВАНЕЦ

Анализируются теоретические подходы и нормы гражданского и экологического законодательства в сфере учета в области охраны окружающей среды как элемента организационно-правового механизма охраны окружающей среды. Автором проводится разграничение таких дефиниций, как «реестр» и «кадастр», являющихся основными формами учета в области охраны окружающей среды. На основе рассмотренных положений законодательства обосновывается необходимость внесения изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», направленных на совершенствование норм в сфере учета в области охраны окружающей среды в качестве гарантии конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду.

Ключевые слова: кадастр, реестр, мониторинг, регистр, охрана окружающей среды, природные ресурсы, система.

Theoretical approaches and norms of civil and environmental legislation in the field of accounting in the field of environmental protection are analyzed, as an element of organizational and legal mechanism of environmental protection. The author distinguishes such definitions as «registry» and «cadastre», which are the main forms of accounting in the field of environmental protection. On the basis of the provisions of the legislation the necessity of making changes and additions to the Law of the Republic of Belarus «On Environmental Protection», aimed at improving standards of accounting in the field of environmental protection to guarantee citizens' constitutional right to healthy environment is discussed.

Keywords: inventory (cadastre), registry, monitoring, register, environmental protection, natural resources, system.

Введение. Природные ресурсы являются необходимым средством существования человечества на земле. К основным природным ресурсам относятся: земля, атмосферное пространство, лесные массивы, животный и растительный мир, все виды полезных ископаемых и многое другое. В то же время, в современном мире все большую актуальность вызывает вопрос о возрастающем воздействии человека на объекты природной среды. Данный процесс вызывает необходимость в постановке перед государством задачи «обеспечения рационального использования и охраны природных ресурсов», которые, в свою очередь, объективно определяют необходимость их изучения в пространственном, правовом, природном, хозяйственном отношениях на основе достоверных и научно-обоснованных данных. Реализация поставленной задачи на государственном уровне невозможна без создания системы и эффективного управления экологическим потенциалом страны, что является важным направлением деятельности любого государства по реализации ее экологической функции.

При этом основу любой системы управления составляет наличие полной, объективной и достоверной информации о самом объекте управления, в данном случае природной среде. Так, в Решении Конституционного суда Республики Беларусь от 26 августа 2005 г. №П-141/2005 сделан акцент на обязанности государственных органов по предоставлению полной, достоверной и своевременной информации о состоянии окружающей среды, по защите их прав и законных интересов в области охраны окружающей среды.

Систематизация сведений, необходимых для осуществления оптимального управления, проводится в различных организационно-правовых формах. На сегодняшний день, информация о природных ресурсах сосредоточена в таких формах как кадастры и реестры природных ресурсов.

Правовые аспекты ведения государственного учета природных ресурсов неоднократно становились предметом изучения в научных трудах экологов-правового характера. Так, М.С. Верховланцева анализирует ведение государственного водного кадастра Украины [1]; С.В. Апанасевич в своих научных работах анализирует действующее в Республике Беларусь кадастровое законодательство [2]; отдельные аспекты государственного управления в области ведения государственного учета природных ресурсов в Республике Беларусь рассмотрены

в работах С.А. Балащенко [3]. Однако на научном уровне сравнительный анализ форм государственного учета, фактически являющихся гарантиями права на благоприятную окружающую среду, не проводился.

Основная часть. Итак, согласно ст. 13 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», право граждан на благоприятную окружающую среду обеспечивается различными природоохранными мерами, такими как: планирование и нормирование качества окружающей среды; предотвращение вредного воздействия на окружающую среду и ее оздоровление; предупреждение и ликвидация последствий аварий, катастроф и стихийных бедствий; возмещение в установленном порядке вреда, причиненного жизни, здоровью, имуществу граждан в результате вредного воздействия на окружающую среду; предоставление полной, достоверной и своевременной экологической информации; обжалование решений и действий (бездействия) государственных органов, организаций и должностных лиц; судебная защита, самозащита и получение квалифицированной юридической помощи; деятельность общественных объединений; контроль в области охраны окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов [4]. Перечисленные меры рассматриваются в юридической литературе как закрепленные в законодательстве средства (инструменты), при помощи которых достигается результативное воздействие на общественные экологические отношения. Эти меры объединены в организационно-правовой и экономический механизмы охраны окружающей среды. В состав организационно-правового механизма, среди прочего, включен учет в области окружающей среды и использования природных ресурсов [5, с. 149–151]. Государственный учет в области экологических отношений рассматривается также как функция государственного управления в области охраны окружающей среды [5, с. 138].

Выполнение функции учета природных ресурсов и ведения природных кадастров имеет первостепенное значение для организации рационального природопользования, воспроизводства, охраны и защиты природных объектов. По результатам учета проводится анализ хозяйственной деятельности, осуществляются краткосрочные и долгосрочные прогнозы.

Наиболее традиционной формой учета в области окружающей среды и использования природных ресурсов является государственный кадастр, рассматриваемый как систематизированный свод данных о количественных и качественных характеристиках природных ресурсов, их экономической оценке и использовании [6, ст. 1].

Кадастр является не только важным элементом государственной политики в области охраны окружающей среды, но и выступает проводником в управлении и планировании качества окружающей среды государства. Мировой опыт развития кадастровых систем показывает, что в кадастре формируется определенный набор информационных блоков (баз данных), которые раскрывают его сущность и всю полноту содержания.

По своей сущности кадастр отражает господствующие в данной стране и на конкретном историческом этапе экономические и общественные отношения, политический строй, установившийся земельный порядок, способы управления недвижимостью и др.

Формирующаяся в кадастре информация, может широко использоваться как государственными органами управления на различном территориальном уровне, так и коммерческими структурами, общественными объединениями и отдельными гражданами.

Республика Беларусь также уделяет особое внимание кадастровой деятельности. В соответствии со ст. 23 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» для учета количественных, качественных и других характеристик природных ресурсов, а также объема, характера и режима их использования ведутся государственные кадастры природных ресурсов. Также проводится государственный учет объектов, воздействующих на окружающую среду. Объекты, которые воздействуют или могут отрицательно воздействовать на состояние окружающей среды, виды и количество вредных веществ, выделяемых в окружающую среду, виды и размеры вредных физических воздействий на нее, подлежат государственному учету, проводимому органами Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды и Министерства здравоохранения.

Таким образом, природный кадастр представляет собой систематизированный свод необходимых и достоверных сведений о природном, хозяйственном и правовом положении того

или иного вида природного ресурса. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь «О государственных кадастрах природных ресурсов» от 20 апреля 1993 г. предусмотрено ведение климатического, земельного, водного, лесного кадастров, кадастра атмосферного воздуха, недр, животного, растительного мира, торфяного фонда, отходов. Учет природных ресурсов и порядок ведения природных кадастров регулируются отдельными статьями кодексов и законов отраслей экологического права.

Недостатком института кадастровой деятельности в Республике Беларусь является отсутствие единой системы государственного учета. Данный факт свидетельствует о том, что нет единого подхода к тому, что и какие сведения должен включать в себя кадастр природных ресурсов.

Согласно словарю С.И. Ожегова, система – это нечто целое, представляющее собой единство закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей [7].

Интерес вызывает организация и функционирование деятельности Национальной системы мониторинга окружающей среды Республики Беларусь, которую можно назвать системой сведений о состоянии окружающей среды.

В соответствии с Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» Национальная система мониторинга окружающей среды включает в себя совокупность систем наблюдений, оценок и прогноза состояния окружающей среды и природных явлений, биологических отзвучиваний на изменение окружающей среды под воздействием естественных и техногенных факторов [8].

Национальная система мониторинга окружающей среды состоит из 11 организационно-самостоятельных видов мониторинга окружающей среды, проводимых на общих принципах: мониторинг земель; мониторинг поверхностных вод; мониторинг подземных вод; мониторинг атмосферного воздуха; мониторинг озонового слоя; мониторинг растительного мира; мониторинг лесов; мониторинг животного мира; радиационный мониторинг; геофизический мониторинг; локальный мониторинг окружающей среды.

Все виды мониторингов, входящие в состав Национальной системы мониторинга окружающей среды, проводятся по единым, нормативно закрепленным принципам организации ее деятельности, порядку получения и предоставления экологической информации, потребителям различного уровня; единому техническому и методическому обеспечению систем мониторинга и др.

Таким образом, основное преимущество Национальной системы мониторинга окружающей среды Республики Беларусь в единстве подхода функционирования во всей системе мониторинга.

На основании приведенного примера, на наш взгляд, целесообразно создание сходной системы кадастровой деятельности в Республике Беларусь. Формирование данной системы позволит упорядочить кадастровые отношения, установить единый подход к тому, какие виды природных объектов, субъекты кадастровых отношений, а также сведения должны включать в себя кадастры природных ресурсов в Республике Беларусь.

Создание данной системы может способствовать обеспечению эффективного сбора экологической информации о состоянии окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов, а также получению и предоставлению полной, достоверной и своевременной экологической информации по единому подходу.

Одним из теоретических вопросов правового характера в этой связи является вопрос: «Возможно ли отождествление таких правовых дефиниций как “кадастр” и “реестр”?».

Хотя традиционной формой учета природных ресурсов в государстве является кадастр, наряду с данным термином часто используется такое понятие как «реестр». К примеру, в соответствии со ст. 8 Закона Республики Беларусь «Об особо охраняемых природных территориях» учет особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ), осуществляется в форме реестра особо охраняемых природных территорий и возложен на Минприроды [9].

Для юридической науки точность понятийного аппарата и единообразное толкование терминов являются не просто условиями взаимопонимания среди научных работников, но и важнейшим фактором, обеспечивающим единую практику применения законодательства. В юридической науке, с целью устранения различий в толковании таких терминов как «кадастр» и «реестр», необходимо разработать четкие критерии по выявлению сходств и различий данных дефиниций.

Рассмотрим данный эколого-правовой вопрос более подробно. Так, исследование национального и международного опыта содержания уже имеющихся кадастров и реестров показывает, что термин «кадастр» представляет собой более широкое понятие, чем понятие «реестр». Несмотря на лингвистическую схожесть данных понятий, мировая законодательная практика свидетельствует и о различиях, а именно:

По происхождению термина. Слово «кадастр» переводят на русский язык как «лист», «карта», «оценка», «реестр», «перечень».

Системное употребление слова «кадастр» позволяет отождествить его с русскими словами «карта» – «схема» – «чертеж» – «план».

Язык кадастра – это язык рисунка, не требующий перевода, т. к. рисунок, как правило, понятен всем [6].

Таким образом, кадастр – это рисунок с текстовыми пояснениями, реестр же – это таблица с поясняющими рисунками.

Изначально, под кадастром понимают – систематизированный свод сведений о качественных и количественных характеристиках объекта, составляемый периодически или путем непрерывных наблюдений. Кадастр может включать рекомендации по использованию объектов или явлений, меры по их охране.

В свою очередь, реестр – информационный ресурс, включающий в себя документы на бумажных и электронных носителях, дела и систему записей по установленной форме в книгах учёта, производимых регистратором. Так, реестр особо охраняемых природных территорий представляет собой построенную по объектно-субъектному принципу электронную систему учета (баз данных) документированной информации, зафиксированной на бумажных и машинных носителях [6].

По принципам ведения. Правовые принципы ведения как кадастра, так и реестра делятся на общие (для всех видов кадастров/реестров) и специальные (отражающие специфику учета конкретных природных ресурсов и объектов). Отмечу, что общие принципы совпадают по содержанию и у кадастров, и у реестров. Упорядочение важнейших конституирующих принципов позволяет объединить последние в систему, состоящую из: принципа достоверности, точности, полноты и всесторонности сведений; принципов наглядности данных, входящих в кадастр/реестр и их юридической значимости; принципа системности; сопоставимости и взаимозависимости; принципа экономичности и многообразия способов оформления кадастровой информации и др.

По структуре. Кадастр – это завершённое на конкретную дату целостное тематическое видеоизображение пространства определенного вида и соразмерности, в котором можно выделить составные части, с соответствующими теме упорядоченными текстовыми пояснениями, в том числе в форме реестров различной соразмерности.

К примеру, структура государственного земельного кадастра закреплена законодательно в ст. 143 Кодекса Республики Беларусь о земле. В состав государственного земельного кадастра входят следующие информационные ресурсы: единый реестр административно-территориальных и территориальных единиц Республики Беларусь, регистр стоимости земельных участков, реестр цен на объекты недвижимости, реестр земельных ресурсов Республики Беларусь, единый государственный регистр недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним [7].

Ведение единого реестра административно-территориальных и территориальных единиц Республики Беларусь осуществляет государственное унитарное предприятие «Национальное кадастровое агентство». Оно содержит сведения об административно-территориальных и территориальных единицах Республики Беларусь в следующем составе: наименование, категория, административно-территориальная подчиненность, местоположение, административное назначение, административный центр, численность жителей, площадь, протяженность границ, границы. В настоящее время в регистре находятся сведения о 26 959 административно-территориальных и территориальных единицах республики, среди которых: столица – 1, области – 6, районы – 118, города областного подчинения – 16, города районного подчинения – 95, сельсоветы – 1440, городские поселки – 87, курортные поселки – 1, рабочие поселки – 7, сельские поселки – 1 285, деревни – 21 608, села – 3, хутора – 916, иные сельские населенные пункты – 35, заповедники – 1, национальные парки – 4, заказники республиканского значения – 103, заказники областного значения – 18, заказники районного

значения – 460, памятники природы республиканского значения – 107, памятники природы областного значения – 29, памятники природы районного значения – 193, историко-культурные ценности – 398 и свободные экономические зоны – 4 [8].

Таким образом, из вышеизложенного следует, что реестр – это таблица определенной соразмерности, содержащая упорядоченный по форме текст, раскрывающая предмет целевого наблюдения и состоящая из подлежащих определению единиц счета (подлежащее реестра) и определяющих их элементов учета (сказуемое таблицы), в том числе видеоизображений.

По форме заполнения. Кадастр всегда полон, имеет конкретные границы как некое целое и завершенное, требующее анализа и расшифровки. Например, кадастр под названием «Карта административного деления Республики Беларусь» имеет стабильные внешние границы, может изменяться по составу и размерам административных частей, оставаясь при этом целым и единым [8].

Реестр всегда неполон, всегда незавершен, всегда пополняется новыми данными, расширяя размеры охватываемого им пространства накопительным итогом, который (текущий итог) конкретен только на краткий текущий конкретный момент.

По области применения. В реестре отражается правовое положение имущества: принадлежность права собственности, наличие ограниченных вещных прав, юридических ограничений в пользовании или расположении, в том числе разного рода судебные или административные процедуры и др. Например, реестр ООПТ Республики Беларусь включает в себя сведения о категориях и видах этих территорий, их охранных и иных зонах, границах, площади, составе земель и землепользователях, местоположении ООПТ, государственном органе в управление которого передана ООПТ, а также о режиме охраны и использования ООПТ, наличии статуса ООПТ международного значения и иные сведения [9].

В кадастре же – хозяйственное состояние объекта: его размеры, расположение относительно других объектов или иных ориентиров, способы использования. К примеру, в кадастре недвижимости еще учитываются такие критерии, как: наличие строений, каких-либо сооружений, в некоторых случаях – средняя доходность участка, объемы получаемых с него урожаев и т. д.; в случае с иной недвижимостью, например зданиями или сооружениями, кадастр отражает также их технические характеристики: этажность, материал стен, целевое назначение.

В данном примере очевидно, что введение данных терминов как «кадастр» и «реестр», требует совершенно различных типов познаний: для ведения реестра прав требуются юридические познания, для ведения кадастра – познания в области землеустройства, сельского хозяйства, почвоведения, экономики.

По функциям применения: Если реестр предназначен для фиксации прав, то кадастр необходим для проведения экономических расчетов, налогообложения, проверки соблюдения административных ограничений. Все эти факторы приводят к тому, что в большинстве стран мира функции учета прав и по техническому учету, и по недвижимости поделены между различными учреждениями (государственными или негосударственными). Объединение кадастра и реестра прав на недвижимость характерно лишь для небольших по размеру стран, где такое объединение не приводит к чрезмерной перезагрузке регистраторов технической информации.

По области распространения: Данные кадастра служат для описания объекта, в том числе и реестра прав на него, но сами частью реестра прав не являются. Это обстоятельство имеет еще одно важное последствие: вне зависимости от способа ведения реестра и кадастра (в одном учреждении или в разных) публичная достоверность, которой обладает реестр прав на объект, распространяется лишь на зафиксированные в нем права, ограничения, обременения, но не на технические данные кадастра. Это чаще происходит при ведении кадастра недвижимости.

Заключение. Анализ состояния правового обеспечения учета в области охраны окружающей среды позволяет сделать следующие теоретические выводы.

1. Учет в области охраны окружающей среды как инструмент в системе организационно-правового механизма охраны окружающей среды выступает необходимой предпосылкой в реализации природоохранных функций государственного управления и их оптимизации.

2. Законодательство Республики Беларусь не содержит легального определения учета в области экологических отношений, что, на наш взгляд, является пробелом, который требует устранения.

Анализ форм государственного учета в сфере экологических правоотношений позволяет охарактеризовать учет в области окружающей среды как систему по определению и фиксации используемых природных ресурсов, видов, количественных и качественных показателей выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, видов и величины вредных физических и иных воздействий на окружающую среду.

3. Представляется возможным рассматривать термин «кадастр» шире, чем понятие «реестр», так как данные термины больше подходят для итоговых, информационно-формируемых в кадастре данных.

4. Также автор статьи предлагает создание системы кадастровой деятельности в Республике Беларусь, в которой будет установлен единый подход к тому, какие сведения должны включать в себя кадастр в целом.

На основании изложенного предлагаю внести изменения и дополнения в:

- статью 1 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» и дополнить ее частью, определяющей учет в области охраны окружающей среды, в следующей редакции: «государственный учет природных ресурсов – это система по выявлению и фиксации используемых природных ресурсов, видов, количественных и качественных показателей выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, видов и величины вредных физических и иных воздействий на окружающую среду»;

- законодательно урегулировать дефиницию «единая система кадастровой деятельности в области охраны окружающей среды», подразумевая под ним «систему проводимых по определенной программе длительных регулярных кадастровых работ в области учета природных ресурсов, а также учет количественных и качественных показателей выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, видов и величины вредных физических и иных факторов, влияющих на изменения окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов».

При введении данного института считаем целесообразным разработать положение на уровне Совета Министров Республики Беларусь, детализирующее условия и порядок формирования кадастровой системы, а также порядок организации, функционирования и взаимодействия кадастров природных ресурсов между собой.

Литература

1. Усовершенствование техники ведения государственного водного кадастра Украины для дальнейшей разработки и создания единой базы данных водного кадастра [Электронный ресурс] / М.С. Верховланцева. – Режим доступа : <http://masters.donntu.org/>. – Дата доступа : 21.09.2015.
2. Апанасевич, С.В. Организационно-правовые особенности кадастрового учета в природоресурсной сфере / С.В. Апанасевич // Наука и инновации. – 2004. – № 12. – С. 38–41. – Библиогр. : С. 41.
3. Балашенко, С.А. Государственное управление в области охраны окружающей среды / С.А. Балашенко. – Мн. : БГУ, 2000. – 341 с.
4. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-ХП; в ред. Закона Респ. Беларусь, 17 июля 2002 г. № 126-З: с изм. и доп. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2014.
5. Экологическое право: учебник / С.А. Балашенко [и др.]. – Минск : Изд. центр. БГУ, 2013. – 501 с.
6. Теоретические основы кадастра: учебное пособие / В.А. Свитин. – М. : ИНФА-М, 2001. – С. 256.
7. Ожегов, С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. – 23-е изд., испр. – М. : Рус. яз., 1990 – 917 с.
8. О создании Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь (НСМОС): постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 20 апр. 1993 г., № 247 (с изм. и доп. : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 14 июля 2003 г. № 949) // Собр. постановление Правительства Респ. Беларусь. 1993. № 12. Ст. 205 ; Национальный реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 80. – 5/12786.

9. Об особо охраняемых природных территориях [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 20 октября 1994 г. № 3335-ХП : в ред. Закона Респ. Беларусь, 31 декабря 2013 г. № 95-З: с изм. и доп. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр». - Минск, 2014.

10. Кодекс Республики Беларусь о земле [Электронный ресурс]: Кодекс Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г., № 425-З : принят Палатой представителей 17 июня 2008 г. : одобр. Советом Республики 28 июня 2008 г. : в ред. Закона Республики Беларусь от 4 янв. 2014 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

11. Реестр административно-территориальных и территориальных единиц Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Сайт Национального кадастрового агентства. – Режим доступа : <http://nca.by/rus/about/>. – Дата доступа : 21.09.2015.

Белорусский государственный университет

Поступила в редакцию 23.02.2015